

## 外交构想力与中国在非洲国际话语权的提升\*

■ 龙小农

**【内容摘要】** 中国“走进非洲”遭遇西方舆论建构的“威胁论”“新殖民论”困境，亟需提升有关非洲事务的国际话语权。外交构想力作为一种塑造国际规则和设置国际议题的能力，是软实力的构成要素之一。提升外交构想力、积极就非洲事务贡献外交构想并依托综合国力将之转化为国际机制、国际公共产品，是提升中国在非洲国际话语权的重要策略。为此，中国学者应用全球视角、中国立场加强对非洲难点和热点问题的研究，就解决问题贡献有创见性的外交构想；中国政府应转变外交观念、积极参与非洲事务，就解决非洲具有普遍性的问题，创制基于中国世界秩序观和文化价值观之上的外交构想并付诸实施，为非洲提供国际公共产品。

**【关键词】** 中国；非洲；外交构想；国际话语权

随着经济实力的日渐提升，中国已步入国际政治舞台中心；随着中非新型战略伙伴关系的建构，中国利益、中国存在遍及非洲，世界对中国的期待与恐惧同时增加。如何向世界展现中国，如何化解西方舆论建构的“中国威胁论”“新殖民论”，如何让世界客观理性、与时俱进地认识中非关系，成为当下中国国际舆论引导亟需破解的难题。破解这个难题的钥匙，从政界到学界几乎达成一致共识，即提高中国国际话语权或实施中国国际话语权战略。然而，如何旋动这把“钥匙”以尽快取得效果，各家仁智互现，各有创见。本文拟从外交构想力这一微观角度出发，阐述对中国对非洲国际话语权提升战略实施的看法。

### 一、外交构想力与国际话语权

当今国际关系的一个重要转向，即是从以传统的实力竞争为主转变为以推进利益合作基础上的话语权竞争为主，国际话语权的争夺成为当下国际关系的新特征。国际话语权主要表现为影响如何定义、如何评价、如何处理国际事务和国际问题（如中国崛起、中国走进非洲）的能力。就中国来讲，国际话语权即中国借助各种话语权建构主体，通过各种渠道与平台，就国际事务、国际问题的处理，提出蕴含自身文化价值观念和意识形态等要素的话语，使其其他国家自愿接受并认同的能力，属于软实力范畴。中国国际话语权建构的主体最起码包括：政府层面、媒体层面、

学界层面和社会层面四个层面。根据法国学者米歇尔·福柯的话语权理论，话语是一种具有权力建构功能的社会实践。因此，中国提升国际话语权的落脚点是将国际事务、国际问题的处理与国际话语体系的建构在实践中结合起来，强化中国塑造并巩固国际机制的外交构想力。

国际话语权在国际交往实践中通常表现为国家借助各种传播渠道展现的政治操作能力和理念贡献能力，可概括为“议程设置”能力。要提升中国在非洲的国际话语权，就必须大力提高中国有关非洲事务与问题的政治操作能力和理念贡献能力。政治操作能力主要体现为议题设定和规则制定能力，理念贡献能力主要体现为提出并推广新思想和新观念的能力。要使中国提出的话语具有国际影响力，这种话语应是中国性和普世性的结合，即基于中国经验而具备世界价值。那么，政治操作能力和理念贡献能力来自哪里？一个国家要为国际社会设定议题、制定规则、推广新思想和新观念，就需要不断给国际社会提供可接受的外交构想，需要有用之不竭、源源不断的外交构想力。

所谓外交构想力，即是一种立足本国利益、放眼世界格局，根据本国地位、地区和国际发展趋势，就国际事务处理等提出经过自己独立思考的方案、建议和构想，并付诸实施的能力。外交构想力首先是一种制度创新力，提出的构想必须具有独创性，是一种可制度化的前所未有的方案或建议。其次，外交构想力是将自己的外交构想贡献于

\* 本文系国家社科基金青年项目“中国在非洲的国际影响力与国际话语权建构研究”（项目编号：12CXW021）、中国传播能力建设协同创新中心国家传播体系研究平台的阶段性成果。

国际社会，并积极实践之的能力。再次，外交构想力既是一种能力，也是潜在的权力。<sup>①</sup>外交构想力本质上表现为一个国家塑造国际规则和设置国际议题的能力。影响一国外交构想力的形成和发挥的因素主要有：参与国际事务的积极性和主动性；国家领导人和外交人员的观念创新力；国家的综合实力；国家所处地缘位置与国际地位；立足本国利益，从世界全局着手维护本国利益和全球利益的洞察力、国际责任感与使命感等。

外交构想力首先是一种制度创新力，在于国际制度作为外交构想被国际社会采纳后的机制化产物，是国家软实力的重要表征之一。这主要体现在：构想提出国的政治理念与主张在一定程度上能够贯彻到国际制度设计过程中去，并能确保国际制度的规范不与本国国内基本规范相冲突；构想提出国能在国际制度框架下的议程设置上拥有相应的影响力和号召力；构想提出国在国际制度框架下拥有一定的政治动员与结盟能力；构想提出国对国际制度良好的遵守与承诺将有利于塑造负责任、重承诺的国际形象；由外交构想转化而来的国际制度可以作为国家的战略性资产。<sup>②</sup>因此，国际制度的提供者，通常就是国际话语权的掌控者，并经常用这种国际化的话语要求其他国家遵守这一制度，乃至批评其他国家不遵守这一制度。

环视世界各国，美国无疑是国际话语权的主宰者。美国赢得国际话语主导权除了依靠独一无二的媒体传播力外，贡献外交构想并将之转化为国际机制和国际公共产品也是其重要策略。从1917年威尔逊总统提出“十四点计划”规划一战后世界蓝图、主导国际联盟开始，到二战后美国主导“布雷顿森林体系”建立和“马歇尔计划”实施，再到近年倡导扩大跨太平洋伙伴关系计划即“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）构想，美国一直积极贡献外交构想并将之付诸实施，为国际社会提供公共产品，成为当今国际机制的主要制定者和主导者。可以说，自从美国置身世界权力中心后，它就注重制定有形和无形的国际法规、规则和制度，力图掌控现存的国际组织，按照其价值观念和全球秩序观建立或搁置相关的国际机制，来维持其国际话语权。

美国主导或组织建立，并努力予以维护的国际机制包括核不扩散机制、导弹技术控制机制、知识产权协定、世界贸易组织、世界银行等。它以经济或军事制裁来惩罚违反这些国际机制的国家，以维护相关国际机制的权威与效能。这些蕴含美国价值观念和治理理念的国际公共产品，构成美国国际话语霸权的战略性支撑资产，是当今美国国际话语权及影响力强大的重要基础和表征。具体到非洲事务来说，2013年6月，在南非访问的美国总统奥巴马提出新的援助非洲的构想——“电力非洲计划”，目的在使

非洲目前还黑暗的地方被电灯照亮。<sup>③</sup>这一对非援助构想与美国前总统布什提出的“总统防治艾滋病紧急援助计划”（PEPFAR）一脉相承、彼此呼应，将助推美国提升在非国际话语权和影响力。

在如何利用外交构想力提升自身对非国际话语权方面，英国也是能手。英国前首相托尼·布莱尔为英国在非洲国际话语权及影响力的提升做出过重要贡献。2002年9月，布莱尔提出西方现在经常用来批评中国在非洲“掠夺资源”的采掘业透明度倡议（EITI）。<sup>④</sup>该倡议推出后，国际社会反响积极，八国集团峰会和国际货币基金组织先后出台《反腐败和提高透明度宣言》和《财政透明度良好行为守则》；国际货币基金组织和世界银行均通过政策建议、政策性贷款项目和技术援助等方式促进合作对象国更有效的资源收入管理。作为对非洲发展与援助具有重要影响力的相关方，八国集团、国际货币基金组织和世界银行的相关政策也直接影响到非洲。根据报告，截至2013年，全球加入EITI的37个国家中，非洲国家就占到21个。莫桑比克、坦桑尼亚、尼日利亚、利比里亚、加纳和加蓬等国在防止冲突、改善治理透明度和增加收入等方面都取得积极进展。<sup>⑤</sup>

2005年3月，布莱尔借英国担任八国集团轮值主席国之机，牵头建立“非洲委员会”。该委员会吸收了部分非洲国家前政要以及在非洲有影响力的智库人士和联合国副秘书长等著名人士，使其在非洲议题上具有广泛影响力。当年，非洲委员会即提出报告，建议援助国每年给非洲国家增加250亿美元援助直到2010年，建议全部免除撒哈拉沙漠以南非洲国家债务、建立更加公平的国际贸易体系等。<sup>⑥</sup>同年召开的八国集团首脑会议的非洲议题正式吸收和采纳了非洲委员会报告的有关建议。2010年非洲委员会报告盘点和检讨了2005年报告以来非洲的进步，包括政府治理与能力建设、和平与安全、投资于人民、增长与公平贸易等多项领域，又提出改进和推动非洲发展的多项建议。<sup>⑦</sup>

实践表明，国际规制的制定者、国际公共产品的提供者，往往就是规制话语权、产品话语权的操控者。借助国际规制和国际公共产品，美英等西方国家不仅得以维持和强化自己在非洲的国际话语权和影响力，也得以拒斥和抵消其他新兴国家的话语权和影响力。现今西方国家及其媒体、世界银行和国际货币基金组织指责中国在非洲搞“新殖民”“漠视人权、良治”“掠夺资源、破坏环境”，其依据即是西方外交构想转化而来的国际规制和公共产品，如“巴黎俱乐部”“采掘业透明原则”“赤道原则”等。西方国家企图借助它们创制的国际规制和依此而生发的舆论压力，迫使中国进入既定国际体系，接受由西方国家制定的有关非洲的国际游戏规则。显然，由外交构想转化而来的

国际规制、国际公共产品，是国际话语权的重要源泉。

## 二、外交构想力提升中国在国际话语权

回顾中非关系发展史，也可看出将自己的外交构想转化为提供给国际社会的公共产品，是国际话语权提升的重要策略。在中非关系史上，中国并非一个外交构想力贫乏的国度。中国提出的诸多外交构想曾转化为国际准则和国际关系理论话语，有效提升了中国对非国际话语权。这正是上世纪六七十年代，中国经济尽管贫弱但在国际上较有话语权和影响力的原因。当下中国要继承这一传统，充分发挥外交构想力，掌握创制外交构想、利用国际规制和公共产品建构国际话语权的能力。

1955年4月亚非万隆会议，周恩来代表中国政府提出的界定国与国之间关系的“和平共处五项原则”，获得广大亚非国家认同，被会议通过的宣言采纳，并在以后被其他国际文件采纳，成为国际关系的基本准则。1963年12月—1964年2月，周恩来访问非洲十国时提出的以平等互利、不附带条件为核心的对外经济技术援助的八项原则，获得非洲国家好评并被其他发展中国家和部分发达国家采纳。1974年2月，毛泽东在会见赞比亚总统肯尼斯·卡翁达时提出了“三个世界理论”；同年4月，邓小平率中国代表团出席联合国大会第六届特别会议，在联大大会上发言阐述了毛泽东关于“三个世界”划分的理论、阐述我国对外政策，引起了世界各国广泛的关注。1982年12月—1983年1月，赵紫阳访问非洲时又提出中非经济技术合作的四项原则：平等互利、讲求实效、形式多样、共同发展，同样获得广大非洲国家认同。中国提出的系列外交构想，有效展现了中国当时在有关非洲问题上塑造国际规则和设置议题的能力，彰显了中国对非国际话语权。

中国在非洲国际话语权的取得，一定意义上取决于中国能够为非洲的和平与发展提供哪些公共产品。这就要求当下中国利用外交构想力，依托日渐雄厚的经济实力，积极为非洲贡献国际公共产品；在相互尊重主权的前提下，积极参与非洲事务处理，为非洲事务的解决和安全机制建设，贡献中国的外交构想并付诸实践。作为软实力的重要源泉，发挥外交构想力，依托经济实力，积极为非洲贡献国际公共产品，不仅有助于中国提升对非国际话语权，还可借助国际公共产品的非排他性，减少与西方国家在非洲的对抗，让西方接纳认同中国的价值观念，除非它不愿意搭便车享受这种国际公共产品；利用自身不断提升的经济实力，中国可积极联合非洲国家、其他国家集团为非洲提供区域性国际公共产品，树立负责大国形象，提升对非国际话语权。在国际体系正在转变之时，中国还可积极贡献

外交构想，为非洲从国际体系边缘地带走向国际体系中心制定路线图，从而在国际范围内破解西方舆论建构的中国在非“威胁论”“新殖民论”，提升有关非洲事务的国际话语权。

在认识到国际机制、国际公共产品对国家利益和国际话语权的促进作用后，中国开始逐渐从国际机制反对者转变为融入者和利用者，并致力于国际机制体系的改革和新机制创设。随着中国与区域和世界融合的加深、利益的不断扩大，中国在地区和国际机制建设上成为越来越重要的议程设定者和倡议发起者，积极贡献外交构想，探索自主机制建设。上海合作组织、博鳌论坛、中非合作论坛、中国—阿拉伯国家合作论坛以及最新兴起的“金砖国家”等就是例证。由中国外交构想创设的国际机制体现出平等、协商、共同发展、共同繁荣的精神，展现出越来越多的对国际机制的影响力和改造力，也在实践中不断注入独具中国特色的国际机制建构理念和国际合作理念。这是中国对国际机制体系稳定和转型所做出的重要贡献，为中国在国际社会赢得了相应的话语权和影响力。2010年12月23日，中国倡议并主导将南非吸收进“金砖国家”；2013年3月，南非承办第五届“金砖国家”领导人峰会，再次彰显了国际机制和国际组织对中国在非国际话语权提升的显著作用。

无论是美英还是中国自身的实践均证明，外交构想力作为国际话语权的重要源泉，是相对经济和军事等硬资源而言的软资源和软实力。国际组织、国际制度等国际机制与秩序的创制权是国家国际话语权的重要组成部分，而国际组织、国际制度等国际机制与秩序的创制，往往首先源于某个国家或几个国家的外交构想。某个国家或几个国家构想的国际组织、制度或秩序若被众多国家接受，其宗旨、原则、规则、决策程序必然体现该国的文化价值和利益取向，也就必然成为该国国际话语权的延伸和重要组成部分。中国近些年在有关非洲事务或问题处理上话语权不彰，甚至有关中非关系正常发展都无法用话语来捍卫，其原因之一即在于对非外交构想力不足，就非洲事务或问题贡献外交构想偏少。

因此，中国可通过提升对非外交构想力，研发有关非洲区域性的国际公共产品或者参加非洲区域性的国际公共产品提供两种途径，获取国际公共产品具有的软实力。首先，国际公共产品是国际层面的具有软实力价值的重要国际性权力资源；其次，国家可以通过研发和参加国际公共产品的提供在国际层面获取软实力。<sup>⑧</sup>中国如果能够发起并促成更多符合自己价值观念，当然也有着与非洲或者全球共容利益相配合的国际规制，无疑将为自身赢得更多的话语权。现今，中国可在文化传播、国际发展与发展模式创

新、以及贡献于国际新秩序构建与外交新理念、新范式的成长等领域，承担与自身实力相适应的责任，通过提供国际公共产品，有效提升软实力。<sup>⑨</sup>当然，制度的发起者以及制度的维护者，在享有制度给自己带来话语权的同时，有义务及责任承担制度运行的成本，并成为国际公共产品供应的重要一方。

### 三、如何提升中国对非外交构想力

外交构想力是国家软实力的组成部分，灵活充分运用外交构想力、积极为国际社会贡献外交构想，是提升国家国际话语权的重要策略。那么，中国怎样才能借助外交构想力提升在非洲的国际话语权？中国应适度调整中庸之道、主动出击提出有关非洲事务的外交构想，将之转化为国际规制和国际公共产品。如中国发起的“中非合作论坛”倡导建构中非新型战略伙伴关系，就是提升中国对非国际话语权的成功范例，中国现有对非国际话语权，相当程度上归功于2000年创始并持续至今的“中非合作论坛”。

正如前面所述，外交构想力是一种立足本国利益、放眼世界格局，根据本国地位、地区和国际发展趋势，就国际事务处理等提出经过自己独立思考的构想并付诸实施的能力。考察国际关系史可以发现，影响一国外交构想力的形成和发挥的主要因素有：参与国际事务的积极性和主动性；立足本国利益和世界利益，从世界全局着手维护本国利益和世界利益的洞察力及责任感；国家领导人和人文社科研究人员的观念创新力；国家的综合实力及国际地位；国家所处地理位置等。根据这些限制性因素，中国可从三方面入手提高对非外交构想力，提升对非国际话语权。

首先，改变“善于守拙、绝不当头”“办好自己的事情就是对世界最大贡献”的外交观念，积极承担国际责任。

有这么一种观念，一直左右着中国对国际事务的积极参与，影响着中国承担国际责任，向世界提供公共产品：即“中国只要把自己的事情办好，能够解决13亿多人口大国的富足，本身就是对世界和平和人类进步的极大贡献。”一定意义上，这是中国版的“孤立主义”。诚然，中国应首先解决好事情，实现国富民强、人民幸福，但随着中国走向世界、随着全球化进程加快，中国应走出“把自己的事情办好就是对世界的最大贡献”的旧思维，提出“既要把自己的事情办好，又要告之世界自己是怎样把事情办好，还要带动其他国家办好事情”的新思维。

换言之，中国应把自身发展创建和积累的具有借鉴性的发展模式、价值观念，传播给世界供世界共享，带动其他国家尤其是广大非洲国家发展。这应是中国对非传播的主要内容、提升对非国际话语权及影响力的重要支撑。除

非中国不想做一个响当当的大国，否则中国就应当积极贡献自己的外交构想，并将之转化为国际规制和公共产品。法国历史学家托克维尔曾精辟地分析过大国与小国的不同。他极具洞见地指出，“小国的目标是国民自由、富足、幸福地生活，而大国则命定要创造伟大和永恒，同时承担责任与痛苦。”<sup>⑩</sup>中国作为一个大国，应有道路自信、制度自信、理论自信和文化自信，去承担责任与痛苦，创造伟大和永恒。这就要求中国在相互尊重主权的前提下，积极参与非洲事务处理，为非洲事务解决和安全机制建设，贡献外交构想并付诸实现。

其次，中国学界和外交机构应加强非洲难点和热点问题研究，就问题解决贡献有创见性的外交构想；就解决非洲具有普遍性的问题，提出基于中国世界秩序观和文化价值观之上的外交构想并付诸实施，为非洲提供区域性国际公共产品。

有学者指出：“在当今重大国际会议中，尤其是对重大国际或地区热点问题讨论时，以美国为主导的、以西方便价值观为核心的理论和学术话语体系，往往成为大多数当事国判断是非的理论依据。”<sup>⑪</sup>因此，中国对非外交构想力的提升必须以中非问题、非洲问题为导向，从短期、中期和长期，以及微观、中观和宏观的角度，就中非关系发展、非洲问题解决进行深入研究，创新理论创新话语，提出切实可行的方案，依托中国经济实力不断提升的优势，将之机制化、制度化、区域公共产品化。如此，中国对非国际话语权才有坚实的基础。

研究非洲难点和热点问题，旨在了解非洲对哪些国际公共产品的供给有需求。非洲有哪些难点和热点问题？贫穷问题、灾荒问题、债务问题、腐败问题、安全问题、环境问题、能源问题、基础设施问题、教育与公共卫生问题等发展问题一直困扰着非洲复兴，都需要世界各国贡献外交构想去解决。中国学界和外交部门可根据非洲发展需要、自身能力范围，分清轻重缓急先后顺序，逐一研究并提出解决问题的构想。加强对非洲发展问题的对策研究，就如何解决问题提出系统可行的方案与建议，还可以主导有关非洲问题的学术话语权，提高中国有关非洲问题的话语质量，充实话语内容。

第三，洞悉国际政治经济格局变迁的趋势，协调好中国走进非洲后与非洲主要经济体、西方发达国家以及其他新兴国家在非洲的利益关系。

随着非洲变成“希望的大陆”和“新的经济增长极”，传统大国和新兴国家纷纷重视与非洲发展战略伙伴关系，非洲大陆成为国际话语权竞争的主战场。中国应洞悉非洲本身的政治经济格局，更应熟知发达国家和新兴国家在非

洲的政治经济格局，在此基础上提出与非洲国家、发达国家和新兴国家互利合作的外交构想，掌握话语主导权。如与欧盟、非盟建立三边合作机制，与美国、非盟建立三边合作机制等。甚至可以提出更宏大的外交构想，倡导建立中国、欧盟、美国和非盟的四边合作机制。事实上，美国、欧盟的对外政策制订者们已在提出类似的外交构想。如2008年10月17日，欧盟委员会正式推出“欧盟、非洲与中国：走向三边对话与合作”的政策文件，提出了开展中、欧、非三边合作的机制构想和政策建议。中国应掌握主动权，而不是被动接受他国提出的外交构想，被动地澄清西方舆论对中国在非活动的诬蔑；中国也应跳出中非关系、站在国际格局变化的高度创制外交构想，协调好与利益攸关的关系。

#### 四、结语

提升中国对非国际话语权是保障中非关系健康发展的需要，是捍卫中非发展成果的需要，而强化中国对非外交构想力则是提升中国对非国际话语权的重要途径。中国创制的有关非洲事务的外交构想付诸实施并转化为国际机制、

国际公共产品，将为中国对非国际话语权及影响力的掌控与提升，提供坚实的文化价值理念和国际制度基础。

随着国际政治经济权力结构的嬗变，以国际机制为主的国际公共产品的供给正处在新一轮调整与变迁的张力中。中国应积极利用自身不断增长的综合国力和国际地位，创制外交构想、参与或主导新的国际公共产品的设计与提供，从而为中国置身国际舞台中央、构建中非新型战略伙伴关系提升国际话语权。这就需要中国外交从被动应对型转变为主动出击、求变求进的积极型外交，提出基于中国世界秩序观和文化价值观之上的外交构想并付诸实施。

与此同时，非洲本身的政治经济权力格局、发达国家和新兴国家在非洲的政治经济权力格局也正在发生结构性转移。这两个转移使非洲需要外来力量提供并维持区域性国际公共产品。借助这一千载难逢的契机，中国应强化对非外交构想力，积极倡导针对非洲的国际双边、多边合作机制，为非洲问题解决创制构想，提供区域性国际公共产品。中国如能抓住这两个转移，就双边合作、多边合作、非洲问题解决机制提升对非外交构想力，必将提升中国对非国际话语权。

注释：

- ① 龙小农：《外交构想力与软权力的形成》，《国际观察》，2005年第5期。
- ② 苏长和：《中国的软权力——以国际制度与中国的关系为例》，《国际观察》，2007年第4期。
- ③ 高原：《奥巴马宣布新的援助非洲计划》，2013年7月1日，[http://news.xinhuanet.com/2013-07/01/c\\_124933436.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-07/01/c_124933436.htm)。
- ④ 该倡议通过鼓励以石油、天然气和采矿业为收入的国家更大幅度地提高透明度和加强责任追究制，以减轻因理财不善而引起的潜在负面影响，从而使这些收入成为经济持续发展的重要动力。
- ⑤ *Progress Report 2013 Beyond Transparency*；<http://eiti.org/files/EITI-progress-report-2013.pdf>。2013-07-08。
- ⑥ *Our Common Interest, Report Of The Commission For Africa*；[http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/11\\_03\\_05africa.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/11_03_05africa.pdf)，2013-07-06。
- ⑦ *Still Our Common Interest, Commission for Africa Report 2010*，<http://www.commissionforafrica.info/wp-content/uploads/2010/09/cfa-report-2010-full-version.pdf>，2013-07-10。
- ⑧ 吴晓萍：《从国际公共产品的提供看大国软权力的获得》，外交学院博士论文，2011年6月，第128页。
- ⑨ 王双：《国际公共产品与中国软实力》，《世界经济与政治》，2011年第4期。
- ⑩ [法]托克维尔：《论美国的民主》（第一卷），董果良译，商务印书馆1996年版，第181页。
- ⑪ 周凯敏：《加强国际关系领域中国话语体系建设提升中国话语权的理论思考》，《国际观察》，2012年第6期。

（作者系中国传媒大学新闻传播学部传播研究院副研究员）

【责任编辑：张国涛】